

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/131611>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

C.J. van der Wilt, *Het saneringsbevel in de Wet bodembescherming*

Diss. UvA Amsterdam, promotor prof. mr. N.S.J. Koeman, co-promotor dr. R. Uylenburg, Alphen aan den Rijn: Samsom 2000, XV + 323 p., f 89,50 ISBN 90 14071973

Uitgangspunt van de Wet bodembescherming (Wbb) is dat primair voorkomen moet worden dat (nieuwe) bodemverontreiniging ontstaat. Daartoe worden allerlei regels gesteld ter voorkoming van bodemvervuiling. Degene die toch de bodem verontreinigt, is verplicht de rommel op te ruimen: de vervuiler betaalt. In artikel 13 Wbb is het sluitstuk van dit deel van de wet vastgelegd: de zorgplicht.

Daarmee is niets gezegd over de zogenoemde historische verontreiniging. Ons land werd in 1980 op dramatische wijze met dit fenomeen geconfronteerd: in de gemeente Lekkerkerk bleek een woonwijk op zwaar verontreinigde grond te zijn gebouwd. Rap werd een soort noodwetgeving tot stand gebracht: de Interimwet bodemsanering (Ibs). Deze wet treedt vervolgens op 15 januari 1983 in werking en bevat instrumenten om te komen tot de voorgestane rigoreuze aanpak van de geërfde bodemvervuiling. Conform de Ibs neemt de overheid het initiatief tot sanering. Op een later tijdstip zouden de kosten daarvan kunnen worden verhaald op de veroorzaker op basis van een actie uit onrechtmatige daad (art. 21 Ibs). Deze weg bleek voor de overheid niet over rozen te gaan. De Hoge Raad besliste in een reeks arresten dat het relativiteitsvereiste met zich brengt dat de veroorzaker slechts onrechtmatig handelt jegens de overheid als voor hem duidelijk was of behoorde te zijn dat die overheid zich het belang van de bodembescherming zou gaan aantrekken. Dat moment bepaalde de Hoge Raad op 1 januari 1975.

Bij de inbouw van de Ibs in de Wbb (1987 in werking getreden) dient het systeem van kostenverhaal – mede gegeven de hiervoor gemaakte jurisprudentie – gewijzigd te worden. Het uitgangspunt van de saneringsregeling in de Wbb is dat een burger (bedrijf) de sanering uitvoert en voor de kosten daarvan opdraait, voorzover hij daarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden. Het kan daarbij gaan om de veroorzaker van de vervuiling maar ook om de eigenaar of erfpachter van het vervuilde terrein. Hoewel veel bedrijven saneren op vrijwillige basis, kan het nodig zijn een bedrijf daartoe te dwingen. 'Zoals de zorgplicht het sluitstuk is van de regeling voor nieuwe verontreiniging, zo is het saneringsbevel de 'stok achter de deur' voor de sanering van historische verontreiniging door particulieren' (Ch. Backes e.a. (red.) *Milieurecht*, vijfde druk, Deventer 2001, p. 393). Over dit saneringsbevel gaat de dissertatie van Van der Wilt. 'Met enig gevoel voor dramatiek, laat de introductie van het saneringsbevel in de Wbb zich in het licht van de geschiedenis typeren, als het voorzetten van de strijd tegen (de kosten van) bodemverontreiniging met andere middelen' (p. 3). Het gaat immers nog steeds om het bereiken van een schone bodem en een rechtvaardige allocatie van de kosten van bodemsanering.

In het inleidende hoofdstuk komen allereerst de aanleiding, het doel en het belang van het onderzoek aan de orde. In paragraaf 4 (methode) kondigt de schrijver aan het saneringsbevel te gaan vergelijken met de aanschrijving uit de Woningwet. Doel is belangrijke verschillen en overeenkomsten tussen het bevel en de aanschrijving te vinden om het bevel 'een spiegel voor te houden' (p. 7). De aanschrijving en het saneringsbevel vertonen, volgens Van

der Wilt, grote overeenkomsten. Beide worden gezien als ultimum remedium. Beide dwingen tot vergaande investeringen ten behoeve van het afwenden van publiek gevaar. Niet-nakoming van de ingevolge beide bestuursrechtelijke lasten opgelegde verplichtingen moet worden gerealiseerd met behulp van andere dwangmiddelen.

Na de inleiding wordt het saneringsbevel in 6 hoofdstukken ontleed. Aan de orde komen: de voorgeschiedenis (hoofdstuk 2), de parlementaire geschiedenis (3), het bevel als bestuurlijke last en de vergelijking met de aanschrijving in de Woningwet (4), de positie van de eigenaar (5), de verhouding tussen het saneringsbevel en andere publiekrechtelijke instrumenten (6) en de verhouding tussen het saneringsbevel en privaatrechtelijke instrumenten (7). Het achtste hoofdstuk bevat de samenvattende evaluatie, conclusies, aanbevelingen en toekomstperspectief.

De wet tot uitbreiding van de Wbb met een regeling inzake de sanering van de bodem is op 1 januari 1995 geheel in werking getreden. De saneringsregeling is daarna uitgebreid (wet van 30 januari 1997) met bijzondere regels voor de sanering van de waterbodem. Ruim 5½ jaar na inwerkingtreding vermeldt de schrijver één (overigens ook weer ingetrokken) saneringsbevel. Inderdaad een ultimum remedium. Niet geheel duidelijk is evenwel wat de waarde van het instrument is als 'stok achter de deur' waardoor toch 'vrijwillig' wordt gesaneerd (p. 288). Zo een 'stok achter de deur' dient – indien toch toegepast – een goed functionerend slagmiddel te zijn. Van der Wilts proefschrift levert belangrijke bouwstenen om de regeling van het bodemsaneringsbevel te verbeteren, waarbij de vergelijking met de aanschrijving uit de Woningwet zijn nut toont. Op

p. 281 formuleert de schrijver 7 aanbevelingen aan de wetgever, waarvan er 3 geïnspireerd zijn door de regeling van de aanschrijving. Zo dient in de Wbb een regeling te worden opgenomen waarin bepaald wordt dat de rechtsopvolger verplicht is aan het bevel te voldoen. De vraag of het de moeite waard is deze aanbevelingen op te volgen, blijft in de lucht hangen: empirische informatie ontbreekt immers.

De rechtsvergelijking levert ook op dat kwalificaties van het saneringsbevel als 'niet passend in het bestaande systeem van aansprakelijkheid' genuanceerd moeten worden. Daarnaast levert de vergelijking inzicht in kenmerken die het saneringsbevel min of meer uniek maken (p. 143).

Van der Wilt heeft een boek geschreven over een wat merkwaardig juridisch fenomeen. Door het perspectief breed te kiezen, is voorkomen dat het boek slechts voor de echte specialisten toegankelijk is. In

deze brede benadering past ook een beschouwing over het toekomstperspectief (p. 282 e.v.). Thans – 3 jaar na het verschijnen van het proefschrift – kan dienaangaande het best verwezen worden naar de bijdragen van C. Vrouwe deunt en R.S. Samson in *Milieu en Recht*, 2003, nr. 4, over de gedaanteverandering van de Wet bodembescherming. Ik voeg aan Van der Wilt's beschouwing toe dat in de nota 'Met recht verantwoordelijk!' (*Kamerstukken II* 2000/01, 27 664, nr. 2) voorzichtig gepreludeerd wordt op (gefaseerde) integratie van deze wet in de Wet milieubeheer. Prioriteit heeft die integratie niet. Het verankeren van de resultaten van de Beleidsvernieuwing Bodemsanering (BEVER) heeft wel prioriteit.

En het saneringsbevel zelf? Van der Wilt vermeldt dat de minister wil dat het bevel zijn oorspronkelijke rol als prominent instrument voor bodemsanering weer moet gaan innemen. Naast verbeteringen in de regeling van het bevel, blijkt

zelfs te worden nagedacht over het vervangen van dit instrument door een krachtige wettelijke saneringsplicht. Ten aanzien van de eerste optie toont de schrijver scepsis. Met betrekking tot de tweede optie is Van der Wilt afwijzend. Die scepsis zal ook ingegeven kunnen zijn door de vraag of überhaupt behoefte bestaat aan een middel als het saneringsbevel. Is het bevel nog van deze tijd? Op p. 289 lijkt de auteur deze vraag negatief te beantwoorden. In het Nederlandse poldermodel worden resultaten bereikt zonder gebruik te maken van een paardenmiddel als het saneringsbevel. Ook als het poldermodel inderdaad zijn langste tijd heeft gehad, betwijfel ik of het saneringsbevel een revival zal doormaken. In deze goed geschreven dissertatie gaat de auteur ook die ambivalentie niet uit de weg.

*H.J.A.M. van Geest
Nijmegen, juli 2003*